

O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, como amparo aos refugiados do clima: o caso Tuvalu


The principle of common but differentiated responsibilities as a basis for protecting climate refugees: the case of Tuvalu

El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas como amparo a los refugiados climáticos: el caso Tuvalu

Maria Rita Rodrigues

Academia da Força Aérea (AFA), Brasil

mariarita.rdg@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0009-6244-7901>

Newton Hirata

Academia da Força Aérea (AFA), Brasil

newtonhirata@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-0027-1885>

Recepción: 11 Mayo 2025

Aprobación: 15 Junio 2025



Acceso abierto diamante

Resumo

Os principais tratados internacionais que estabelecem a proteção dos refugiados não amparam, ao menos de modo expresse, a categoria de refugiados climáticos. Considerando a lacuna no regime jurídico internacional do refúgio, o presente artigo, de cunho exploratório, debruça-se sobre a seguinte indagação: O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, pode subsidiar o instrumento do refúgio a fim de amparar a categoria de refugiados do clima? Por meio da análise documental e pesquisa bibliográfica, busca-se identificar o sentido e alcance dos tratados internacionais de proteção aos refugiados, bem como explorar a interpretação do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Nesta senda, aborda o Acordo de Tuvalu celebrado com a Austrália em 2023 e seu viés paradigmático, já que é o primeiro instrumento bilateral internacional cujo cerne é a concessão de visto especial e residência em prol dos refugiados do clima do estado insular de Tuvalu. Em remate, aborda os desdobramentos do caso Tuvalu à luz da teoria rawlsiana e conclui que o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, pode servir como fundamento ético-jurídico para a construção de um novo paradigma de proteção aos refugiados do clima, alinhado à justiça global e à cooperação internacional.

Palavras-chave: Crise do clima, refugiados climáticos, Acordo de Tuvalu, Princípio das responsabilidades comuns.

Abstract

Notas de autor

Maria Rita Rodrigues: Doutora e Mestra em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo pela Universidade Nove de Julho. Bacharel em Direito pelo Centro de Estudos Superiores Aprendiz. Atualmente é docente militar na Academia da Força Aérea (AFA) em Pirassununga/SP.

Newton Hirata: Doutor Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Administração pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor Associado na Academia da Força Aérea (AFA) em Pirassununga-SP e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (Unifa) no Rio de Janeiro-RJ.

The main international legal instruments that establish refugee protection do not expressly encompass the category of climate refugees. Given this gap in the international refugee regime, this exploratory article addresses the following question: Can the principle of common but differentiated responsibilities serve as a normative basis to support the inclusion of climate refugees within the scope of international protection? Through documentary analysis and bibliographic research, the study seeks to identify the meaning and scope of international refugee treaties, as well as to explore the interpretation of the principle of common but differentiated responsibilities. In this context, it examines the Tuvalu Agreement, signed with Australia in 2023, and its paradigmatic nature, as it represents the first international bilateral instrument whose core is the granting of special visas and permanent residency for climate refugees from the island state of Tuvalu. Finally, the article analyzes the developments of the Tuvalu case in light of Rawlsian theory and concludes that the principle of common but differentiated responsibilities may serve as an ethical-legal foundation for building a new paradigm of protection for climate refugees, aligned with global justice and international cooperation.

Keywords: Climate crisis, climate refugees, Tuvalu Agreement, Principle of common but differentiated responsibilities.

Resumen

Los principales tratados internacionales que establecen la protección de las personas refugiadas no amparan, al menos de forma expresa, a la categoría de los refugiados climáticos. Considerando la laguna existente en el régimen jurídico internacional del asilo, el presente artículo, de carácter exploratorio, se centra en la siguiente pregunta: ¿Puede el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas sustentar el instrumento del asilo con el fin de amparar a la categoría de refugiados climáticos? A través del análisis documental y la investigación bibliográfica, se busca identificar el sentido y alcance de los tratados internacionales de protección a las personas refugiadas, así como explorar la interpretación del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En este camino, se analiza el Acuerdo de Tuvalu celebrado con Australia en 2023 y su carácter paradigmático, ya que constituye el primer instrumento bilateral internacional cuyo núcleo es la concesión de visado especial y residencia a favor de los refugiados climáticos del Estado insular de Tuvalu. Finalmente, se abordan las implicaciones del caso Tuvalu a la luz de la teoría rawlsiana, concluyéndose que el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas puede servir como fundamento ético-jurídico para la construcción de un nuevo paradigma de protección a los refugiados climáticos, en consonancia con la justicia global y la cooperación internacional.

Palabras clave: Crisis climática, refugiados climáticos, Acuerdo de Tuvalu, Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

EXTENDED ABSTRACT

The climate crisis is one of the most pressing issues of the 21st century. For over 30 years, the international environmental agenda has warned of the severity of this global-scale crisis and the urgent need to implement mitigation and adaptation measures to curb the catastrophic effects of climate change. The publication of the IPCC's Sixth Assessment Report (AR6) unequivocally confirms that changes in the planetary system are a direct consequence of human activity. Furthermore, the report raises serious concerns about the proximity of tipping points and the worsening of future scenarios (IPCC, 2021).

Almost a decade after the Paris Agreement, its central goal—to limit the rise in global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels, with efforts to limit it to 1.5°C—remains elusive. The 2023 Emissions Gap Report by UNEP indicates that signatory countries are falling short of their commitments, and current projections estimate a temperature increase of between 2.5°C and 2.9°C by 2100.

Despite the diversity of ways in which people and regions will be affected by the climate emergency, the situation of island nations and archipelagos stands out. These territories face the imminent risk of submersion due to rising sea levels. The island microstate of Tuvalu is paradigmatic of this scenario. It is estimated that by 2050, half of the nation's capital—home to the majority of Tuvaluans—will be submerged by rising tides, compelling mass migration (Stolzoff, 2024).

According to the World Bank (2021), up to 216 million people could be forced to leave their regions by 2050 due to increasingly uninhabitable climates, threats to economic activities such as agriculture and energy, and general livelihood insecurity. These individuals are commonly referred to as “climate refugees.” However, this category lacks legal recognition, as it reflects a factual situation rather than one enshrined in law.

At the international level, the main legal instruments for refugee protection do not explicitly address this category. The 1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol do not include in their provisions the protection of individuals fleeing extreme climate events. Thus, although the category is *de facto* recognized—raising awareness of socio-environmental vulnerability—it lacks legal effect, given the absence of legal frameworks addressing the issue in international law (Cartaxo, 2020).

Legal principles play a central role in the legal system, serving as foundational ideas that guide the interpretation, application, and creation of legal norms. They ensure coherence and justice in the legal order. In light of the normative gap in the international refugee regime, this exploratory article asks: *Can the principle of common but differentiated responsibilities support the refugee protection framework to include climate refugees?* Through documentary analysis and bibliographic research, this study seeks to examine the scope and interpretation of international refugee protection instruments and to explore the application of the principle of common but differentiated responsibilities, originally systematized within the legal hermeneutics of climate change law.

To support this approach, the article draws on Rawlsian theory to justify the consolidation of climate justice, particularly through the theory of justice as fairness. Notably, the difference principle allows for inequalities as long as they benefit the least advantaged members of society. In the international domain, Rawls (2016) affirms that wealthier nations bear a moral duty to assist less developed countries, ensuring that all societies can achieve minimum standards of justice. This conception aligns with the rationale of the principle of common but differentiated responsibilities, which holds that all states share a duty to protect the environment but recognizes disparities in technological and economic capacity. Thus, responsibilities must be common, but differentiated—taking into account national capabilities and the historical contributions of developed countries to the current climate emergency.

Consequently, the article examines the 2023 Tuvalu–Australia Agreement and its paradigmatic role. This agreement represents the first international bilateral instrument specifically designed to grant special visas and residence permits to climate refugees from the island nation of Tuvalu. This legal innovation underscores the

importance of solidarity and differentiated responsibilities in addressing the vulnerabilities of populations affected by the climate crisis.

The agreement demonstrates how the principle of common but differentiated responsibilities can be operationalized in the context of climate-induced displacement. It sets a precedent that can inspire other international legal mechanisms to provide real and effective protection to climate refugees. Furthermore, it exemplifies how international cooperation rooted in equity and solidarity can contribute to the development of new legal paradigms for displaced populations.

In conclusion, the climate crisis poses an unprecedented challenge to the international legal system, which remains ill-equipped to deal with the growing phenomenon of climate-induced displacement. While legal principles can temporarily fill normative gaps, the interpretation of such principles is often subject to political interests and lacks binding force. Therefore, although the principle of common but differentiated responsibilities offers a powerful ethical and legal foundation for the protection of climate refugees, it cannot substitute the urgent need for a binding international legal framework.

The Rawlsian approach reinforces the ethical imperative behind this principle by stressing that global justice requires supporting the most vulnerable populations through international cooperation. From this perspective, the principle of common but differentiated responsibilities is not merely a climate governance tool—it is also a vector for building a just and equitable response to one of the greatest humanitarian and environmental challenges of our time. Thus, the research concludes affirmatively: yes, the principle of common but differentiated responsibilities can substantively support the refugee protection framework, offering a path forward for the legal recognition and safeguarding of climate refugees.

1. INTRODUÇÃO

A crise do clima é um dos temas mais expressivos do século XXI. Há mais de 30 anos, a agenda internacional ambiental alerta quanto à gravidade da crise de escala planetária e à necessidade de implementação de medidas de mitigação e adaptação para mitigar os efeitos catastróficos das mudanças do clima. Em 2021, com a publicação do relatório 6 (Assessment Report, AR6) do Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Climáticas (IPCC), acende-se o sinal de alerta, já que pontos de não retorno foram atingidos (IPCC, 2021).

Segundo o Banco Mundial (2021), até 2050, cerca de 216 milhões de pessoas podem ser obrigadas a deixar suas regiões. Isso ocorre em função da insegurança habitacional, econômica, agrícola, energética e alimentar em uma dinâmica comumente conhecida como refugiados do clima. Uma vez que pessoas são forçadas a deixar seu habitat, temporária ou permanentemente, por conta de desastres socioambientais, a mudança climática torna-se multiplicadora de ameaças com repercussões para paz e estabilidade internacional. São efeitos no curto prazo, mas também no médio e longo prazo, como a desertificação e a redução de território em áreas costeiras.

Especificamente, no âmbito internacional, apesar da dificuldade de se estabelecer uma relação direta entre os efeitos das mudanças climáticas e a irrupção de conflitos, indiretamente, pode-se perceber a crise ambiental planetária como ameaça à paz, sobretudo a partir da categoria de refugiados do clima. Isso porque o deslocamento populacional forçado pode gerar animosidade frente à tensão entre população local e os deslocados.

Os principais tratados internacionais que estabelecem a proteção dos refugiados são a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e o Protocolo Adicional (1967). No entanto, ao menos de modo expresse, não há amparo jurídico para os refugiados climáticos, fato que corrobora para a conexão entre conflitos e mudanças climáticas. Ademais, a própria natureza da categoria é objeto de divergência, o que embaraça seu firmamento.

Em 2023, a Austrália e o estado insular de Tuvalu, que tende a desaparecer ou se tornar inabitável em razão do aumento do nível do mar, firmaram um acordo inédito. O governo australiano concederá aos cidadãos de Tuvalu o direito à modalidade de visto especial e residência. O instrumento é um marco nas relações bilaterais

e no esforço global para o enfrentamento à crise climática. Além disso, reflete na aplicação prática da concepção preconizada no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (PRCPD), preceito relevante quando se trata da dinâmica de constituição e exercício do regime internacional das mudanças do clima.

O marco conceitual do referido princípio encontra-se nas principais conferências climáticas internacionais, em especial a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Rio-92). Na ocasião, reconheceu-se que, embora a proteção ambiental seja uma responsabilidade compartilhada por todos os Estados, existem diferenças históricas e de capacidades econômicas que justificam tratamentos diferenciados. Essa visão foi positivada na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).

Além das conferências e tratados multilaterais, o princípio encontra respaldo acadêmico na teoria da justiça do início dos anos 1970 de John Rawls (2016), especialmente em sua concepção de "justiça como equidade". Rawls enfatiza a necessidade de considerar desigualdades históricas e estruturais no desenho de obrigações e na distribuição de encargos. Nesse sentido, a lógica rawlsiana reforça a ideia de que os mais vulneráveis devem receber especial atenção nas ações globais de enfrentamento às mudanças climáticas, ressoando diretamente na formulação do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, no âmbito jurídico internacional.

Desta feita, busca-se entender se o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, pode subsidiar o instrumento do refúgio a fim de amparar a categoria de refugiados do clima. O presente artigo, de cunho exploratório, aborda a problemática dos refugiados climáticos a partir da lacuna jurídica que impossibilita o reconhecimento da dita categoria como sujeitos de direito ao instrumento do refúgio.

O trabalho está estruturado em cinco seções, além desta introdutória. Na segunda, aborda a transição para o estado de coisas das crises e desastres. A terceira seção trata da construção do regime protetivo internacional dos refugiados. A quarta seção, por sua vez, traz a construção do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, no bojo da governança climática internacional. E, a quinta seção analisa a migração assistida operacionalizada a partir do Acordo de Tuvalu. Por meio da análise documental e pesquisa bibliográfica, busca-se arrimo nos princípios do Direito das Mudanças Climáticas a fim de subsidiar o direito dos refugiados do clima.

2. O ESTADO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E OS REFUGIADOS DO CLIMA

A concentração de dióxido de carbono (CO₂), o principal gás responsável pelo efeito estufa, cresceu 280 partes por milhão (ppm), desde o princípio da Revolução Industrial, para 404 ppm no ano de 2018 (Artaxo, 2020). Como corolário do aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, a temperatura do planeta tem aumentado significativamente, sobretudo a partir de 1970. Segundo o IPCC (2021), a partir de 1990, a ocorrência de eventos climáticos extremos triplicou e guarda relação com o aumento da temperatura no planeta.

Os relatórios científicos do IPCC são cada vez mais preocupantes e já confirmam que as alterações climáticas são decorrentes da atividade antrópica. "A intervenção da atividade humana no planeta é tão expressiva que inspirou a definição de uma nova era geológica, o Antropoceno" (Sarlet e Fensterseifer, 2020). Nesse sentido, humanidade e forças da natureza são equiparadas, por assim dizer, já que ambas têm capacidade de provocar impacto no planeta, inclusive, no sistema climático global.

Os relatórios do IPCC indicam que as últimas décadas foram as mais quentes que se tem notícia, contribuindo para o derretimento das geleiras, aumento do nível do mar e da acidez dos oceanos. Desde o início das medições de temperatura da terra, em 1850, a primeira década do século XXI foi a mais quente da história. A alteração no regime de chuvas, correntes marinhas e padrões de vento reforçam a tendência de secas

e chuvas intensas. O período dos últimos 200 anos, foi quando a humanidade mais interferiu nos ciclos naturais (IPCC, 2021).

O estado de emergência climática anuncia um cenário no qual a incidência de desastres será cada vez mais recorrente. Em que pese a existência de frentes negacionistas, é robusta a base comprobatória das mudanças climáticas que atestam, com rigor científico, o aumento de ocorrências extremas como secas, inundações e furacões. “Tais eventos climáticos intensos interferem sobremaneira tanto na agricultura quanto em áreas urbanas, de modo a ocasionar severos impactos socioeconômicos, quiçá na própria existência da humanidade” (Artaxo e Rodrigues, 2019).

Esse cenário coloca as pessoas e os Estados em situação de vulnerabilidade. Sumariamente, pode-se dizer que aquele que se vê impelido a abandonar o território no qual vive, em razão da alteração no regime de chuvas, ondas de temperatura excepcionais, aumento no nível do mar, ou quaisquer outras climáticas adversas, pode ser considerado como um refugiado climático.

A expressão refugiado climático, conforme a Academia Brasileira de Letras, é “Pessoa que sai do país ou da região que habita para viver em outro local, devido a riscos relacionados aos efeitos extremos das mudanças climáticas (como escassez de água potável, tempestades mais severas, aumento do nível das águas de rios e mares etc.).”

Em que pese a emergência climática lançar luzes à problemática dos refugiados do clima, as migrações por catástrofes naturais não são uma situação hodierna. Tempestades, vulcões e terremotos, ao longo da história, assim como os conflitos e guerras, compeliram o homem à movimentação para além das fronteiras. A esse respeito, pode-se evocar a erupção do Vesúvio em 79 d.C., ocasião em que Pompéia e Herculano foram gravemente acometidas e a população sobrevivente deslocou-se para costa sul da Itália (Geggel, 2019).

Guardadas as proporções, entretanto, as ocorrências do passado e presente diferem-se em determinados aspectos. As catástrofes de outrora não eram recorrentes, ao passo que na era da crise do clima são marcadamente intensas e contumazes. Além disso, antes, os desastres eram tidos como naturais, no sentido de decorrerem de eventos da natureza. No atual cenário, são entendidos como desastres socioambientais, uma vez que o fator antropogênico, inexoravelmente, contribui para a ocorrência de eventos extremos.

Não é simples uma análise preditiva no sentido de quantificar as pessoas deslocadas forçadamente por desastres socioambientais. São complexas as correlações entre crise do clima e outros fatores, tais como demográficos, políticos e até mesmo relacionados a conflitos. Isso faz com que a crise do clima, para além de impelir às migrações compulsórias, seja compreendida como um multiplicador de ameaças (ACNUR Brasil, 2024).

À medida que as mudanças climáticas causam eventos mais frequentes e extremos, mais pessoas estão sendo deslocadas por inundações, ciclones e secas. Os quase 32 milhões de deslocamentos causados por riscos relacionados ao clima em 2022 representam um aumento de 41% em comparação com os níveis de 2008. Mas além dos deslocamentos diretamente resultantes de condições climáticas extremas, as mudanças climáticas atuam como o que chamamos de “multiplicador de ameaças” – ampliando o impacto de outros fatores que podem contribuir para o deslocamento, como pobreza, perda de meios de subsistência e tensões relacionadas à escassez de recursos, criando condições que podem levar à violência, conflitos e, conseqüentemente, novos deslocamentos (ACNUR Brasil, 2024).

Apesar do pressuposto comum da mobilidade territorial em função de catástrofes socioambientais, a categoria de refugiados climáticos ou refugiados ambientais carece de consolidação, sobretudo sob o ponto de vista jurídico (Claro, 2020). A complexidade da questão e a indeterminação de conceitos em uma temática que de certa forma se aproxima do cataclismo, podem produzir mitos e desinformações que se reproduzem aceleradamente na sociedade digital.

Nesta senda, uma das compreensões errôneas refere-se à ideia de que as mudanças climáticas provocarão deslocamentos transfronteiriços de grande monta, notadamente o deslocamento do sul para o norte global (Ida, 2021). Destaca-se que os países mais afetados e menos resilientes aos efeitos da crise do clima concentram-

se no hemisfério sul, ao passo que os países que primeiro se industrializaram contribuem há mais tempo com a emissão de gases de efeito estufa na atmosfera (IPCC, 2021).

A maior parte dos deslocamentos, contudo, ocorrerá dentro dos limites territoriais dos próprios países acometidos por desastres climáticos. “Em 2022, por exemplo, os desastres provocaram um recorde de 32,6 milhões de deslocamentos internos, dos quais 98% foram causados por riscos relacionados ao clima.” (ACNUR Brasil, 2024). Desta feita, uma vez que o ideário de refúgio está atrelado ao deslocamento transfronteiriço, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados sugere que a terminologia mais adequada para se referir à questão seja deslocamentos internos em razão das mudanças climáticas.

Ademais, a locução refugiado climático não encontra amparo no Direito Internacional, simplesmente pelo fato de que a Convenção dos Refugiados de 1951 não prevê em seu texto a tutela daqueles que se mudam do seu lugar de origem em razão de eventos climáticos extremos. Assim, há um reconhecimento de fato da categoria, já que, do ponto de vista informativo, expõe a situação de vulnerabilidade socioambiental, mas inexistente exploração de direito, ante o vácuo sobre a questão no ordenamento jurídico internacional (Cartaxo, 2020).

Apesar da predominância de deslocamentos oriundos das mudanças climáticas ser a ocorrência do fenômeno dentro dos limites territoriais, há situações nas quais as fronteiras nacionais são ultrapassadas. E, embora sejam casos pontuais quando comparados ao quantitativo dos deslocamentos intranacionais, são situações bastante singulares, as quais escancaram a gravidade dos efeitos da crise do clima e a necessidade de que a comunidade internacional se mobilize a fim de identificar as características da categoria de maneira cristalina.

Nesse sentido, as regiões costeiras são áreas sensíveis. De acordo com os dados do AR6 (IPCC, 2021), entre os anos de 1901 e 2018 o nível do mar se elevou em 20 cm. O índice de elevação foi de 1,35 mm por ano entre 1901 e 1990 para 3,7 mm por ano entre 2006 e 2018. A contar do ano de 1900, trata-se do aumento do nível do mar mais acelerado dos últimos 3.000 anos. Sobre o assunto, registrado no 6º Relatório do IPCC que trata das bases físicas das mudanças climáticas, o Observatório do Clima destaca que:

É virtualmente certo que o oceano continuará subindo, uma vez que a expansão térmica é irreversível na escala de centenas a milhares de anos. A elevação total neste século dependerá do cenário de emissões: ela pode ser de 28 cm a 55 cm (SSP 1.9, melhor cenário) até 63 cm a 1,02 m (SSP 8.5, pior cenário) em relação à média 1995-2014 (Angelo e Marengo, 2021).

Os signatários do Acordo de Paris apresentam, periodicamente, à Convenção-Quadro, suas Contribuições Nacionalmente Determinadas, com o fito de manter o aumento da temperatura média global em bem abaixo que 2°C acima dos níveis pré-industriais e, envidar esforços para limitar o aumento da temperatura em 1,5°C (ONU, 2015). Todavia, as projeções sinalizam um aumento na temperatura que varia entre 2,5°C e 2,9°C até 2100 (ONU, 2023). Com isso, países situados em ilhas e arquipélagos podem perder seus territórios frente ao aumento do nível do mar.

Nesta esteira, Tuvalu, Kiribati, Maldivas e as Ilhas Marshall, apesar de não serem os únicos países a experienciar os efeitos nefastos da situação de emergência climática, estão sob ameaça pelo potencial de serem os primeiros países a se tornar inabitáveis (IPCC, 2021), posto que estão bem próximos ao nível do mar. O ponto mais alto de Tuvalu, por exemplo, está a aproximadamente 5 metros acima do nível do mar, enquanto algumas ilhas do arquipélago das Maldivas encontram-se somente a 1 metro acima do nível do mar (Alam, 2017).

À medida que os efeitos adversos das mudanças do clima se intensificam, o número de pessoas deslocadas por fatores ambientais aumentará significativamente (Junger, Cavalcanti, Lemos, 2023). A inexistência de uma definição delimitada e imperativa acerca dos refugiados do clima, aliada ao aumento de narrativas desacertadas, que nascem ante à divergência na literatura, embaraça a tutela jurídica de segmentos vulneráveis. Com efeito, a

busca por soluções explorando vieses axiológicos tem o condão de subsidiar a proteção de populações fragilizadas e não resilientes na demanda por segurança jurídica.

3. REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS

Ao longo da história, o receio da privação da liberdade, da perda da segurança e até da própria vida em função de discriminações, intolerâncias e guerras fez com que homens, mulheres e crianças fossem compelidos a retirar-se do seu local de origem. Enquanto sujeitos submetidos a graves violações de direitos humanos, os refugiados transpassam fronteiras nacionais, são privados de seus meios materiais de subsistência, têm suas conexões sociais desarticuladas e sofrem o enfraquecimento de práticas culturais, costumes e tradições identitárias.

No âmbito internacional, a Convenção de Genebra de 1933 foi um acordo de vanguarda no que tange à proteção aos refugiados. Embora à época a categoria dos refugiados carecesse de consolidação, o instrumento concedia às pessoas vítimas de violação de direitos humanos uma condição que se aproximava a de um estrangeiro privilegiado (Saadeh e Eguchi, 1967).

O acordo fundamental acerca da tutela jurídica conferida aos refugiados é a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, com seu respectivo Protocolo Adicional de 1967. O documento, de caráter *hard law*, apresenta cláusulas não passíveis de objeção, como o princípio do *non-refoulement*^[1], bem como a própria conceituação da expressão refugiado (Silva e Soares, 2022).

O documento tem caráter universal e estabelece direitos e deveres. No entanto, sua definição é limitada temporal, geográfica e circunstancialmente. Isso acaba por restringir a proteção a outras conjunturas que emergem na sociedade de risco (Beck, 2017), notadamente aquelas associadas aos efeitos das mudanças climáticas, e que, conseqüentemente, demandam a ampliação da guarida oferecida pelo regime jurídico do refúgio.

Nos termos do art. 1º do referido tratado, a definição de refúgio é:

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

[...]

2) Que, em conseqüência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

[...]

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou

b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures"; (ACNUR, 1951).

No que tange à limitação temporal e geográfica, a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados tutelava as ocorrências de refúgio anteriores a 1º de janeiro de 1951. Na verdade, o documento nasce da necessidade de fazer frente à situação dos refugiados após a Segunda Grande Guerra, notadamente na

Europa (Bade, 2003). Todavia, mesmo após 1951, a incidência de pessoas em situação de vulnerabilidade e que demandam o respaldo do instituto jurídico do refúgio aumentou consideravelmente.

As pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados (ACNUR, 1951).

Restou demonstrada a necessidade de amparo jurídico a novos fluxos de pessoas que, apesar da condição de refugiados de fato, não lhes aproveitava a proteção de direito consagrada em 1951. Surge então o Protocolo Adicional de 1967, convenção internacional de cunho independente e amplo, uma vez que sua ratificação não estava circunscrita aos Estados signatários do documento de 1951. Assim, o alcance do conceito de refugiado para fins de salvaguarda não mais estava reduzido ao fator temporal ou regional.

Contudo, percebe-se outro entrave ao enquadramento de novos fluxos de refugiados, como o caso daqueles relacionados ao clima, ante à delimitação das circunstâncias materiais que de certa forma engessam o termo refugiado (Claro, 2020). Salienta-se que, para o Alto Comissariado da ONU para Refugiados, com amparo na Convenção de 1951, o conceito compreende:

... pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados (ACNUR, 1951).

Nesta linha, a não menção às temáticas ambientais e climáticas na definição jurídica do refúgio na Convenção de 1951, acaba por não possibilitar o amparo de fluxos humanos que se encontram compelidos a afastar-se do seu local de origem em virtude de desastres socioambientais. “Portanto, embora o termo seja utilizado e útil na comunicação, isso não significa que os “refugiados ambientais” tenham os mesmos direitos que outros refugiados ou que possam se beneficiar da proteção da Convenção sobre Refugiados” (Ribeiro, 2023).

Não obstante os instrumentos internacionais de maior envergadura, quando se trata da proteção aos refugiados, serem a Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, existem outros pactos que versam sobre a questão. Silva e Soares (2022) sistematizam os instrumentos internacionais e regionais que, em alguma medida, abordam a temática.

A esse respeito, destacam-se, no âmbito internacional, a Quarta Convenção de Genebra relativa à proteção de pessoas civis em tempo de guerra, de 1949; o Protocolo Adicional, de 1977; a Convenção das Nações Unidas contra tortura e outras penas ou tratamento cruéis, desumanos ou degradantes; a Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas, de 1954; a Declaração das Nações Unidas sobre a concessão de asilo territorial, de 1967; bem como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 (Silva e Soares, 2022).

No contexto regional, em especial ao nível europeu, os principais instrumentos que protegem os refugiados das violações de direitos humanos são o Acordo europeu relativo à supressão de vistos para os refugiados, de 1959; a Resolução sobre a concessão de pessoas ameaçadas de perseguição, de 1967; o Acordo europeu sobre a transferência da responsabilidade relativa a refugiados, de 1980; a Recomendação sobre harmonização de procedimentos nacionais relativos ao asilo, de 1981; a Recomendação relativa à proteção de pessoas que satisfazem aos critérios da Convenção de Genebra e que não são formalmente reconhecidos como refugiados, de 1984; a Convenção de Dublin, de 1990 e; as Convenções Europeias de extradição e segurança social (Silva e Soares, 2022).

Ainda no enquadramento regional, no continente africano, Silva e Soares (2022) destacam a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), de 1967. O documento em questão é inovador, na medida em que amplia o conceito jurídico de refugiado, originalmente previsto na Convenção de 1951, no sentido de que o termo refúgio se aplique também a acontecimentos que perturbem severamente a ordem pública.

Na América Latina, por sua vez, dentre os principais instrumentos destacam-se o Tratado de Montevideu sobre Direito Internacional Penal, de 1889; a Convenção de Caracas sobre asilo territorial, de 1954; a Declaração de Cartagena sobre os refugiados, de 1984; o Acordo sobre extradição, de 1911; a Convenção sobre asilo, de 1928; a Convenção sobre asilo político, de 1933; a Convenção sobre asilo diplomático, de 1954 (Silva e Soares, 2022).

A despeito dos documentos regionais citados visarem salvaguardar a condição de pessoas refugiadas, estabelecendo respostas jurídico-políticas; como dito, os instrumentos elementares ao nível internacional são a Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967. A consolidação de instrumentos na seara regional, robustece a tutela internacional para assegurar a dignidade humana aos refugiados. Entretanto, o conceito de refugiado permanece engessado, de modo que demandas emergentes ficam alheias ao abrigo jurídico firmado nos instrumentos internacionais.

Embora o termo refugiado seja tradicionalmente usado para descrever pessoas que fogem de perseguições ou conflitos, o conceito de refugiados climáticos destaca uma nova categoria de deslocamento forçado, impulsionada por fatores socioambientais (PNUMA, 1985). Tal categoria enfrenta uma série de desafios, tanto em termos de proteção legal quanto de assistência humanitária.

A Convenção de Refugiados de 1951, que define os direitos dos refugiados e as obrigações dos Estados, não cobre explicitamente aqueles deslocados por mudanças climáticas (Claro, 2020). Isso deixa muitas pessoas em um limbo jurídico, sem a proteção internacional de que precisam. Além disso, o deslocamento em massa de populações pode causar tensões sociais, econômicas e políticas nos países de acolhimento. A migração forçada pode sobrecarregar infraestruturas, aumentar a competição por recursos e levar a conflitos.

Por mais que a comunidade internacional esteja consciente da problemática dos refugiados do clima e os desafios que dela decorrem, ainda não há um expediente que lide satisfatoriamente com a questão. Assim, uma das possibilidades alvitradas seria a emenda à Convenção de 1951, com a inserção de uma categoria específica que abranja a condição dos refugiados climáticos, ou até mesmo a adoção de uma nova Convenção, que trate das especificidades dos deslocamentos transfronteiriços provocados pela crise climática (Cartaxo, 2020).

Modificar a Convenção requer o consenso dos Estados signatários, o que pode ser difícil de alcançar. Muitos países podem ser relutantes em aceitar responsabilidades adicionais que envolvam o acolhimento de refugiados climáticos, especialmente aqueles que já enfrentam pressões domésticas significativas em relação a refugiados e migrantes.

Ademais, a caracterização jurídica de um indivíduo como refugiado climático revela-se complexa. As mudanças climáticas são frequentemente um fator entre muitos outros que levam ao deslocamento, incluindo questões econômicas, sociais e políticas (Dias, 2024). Identificar claramente quando as mudanças climáticas são a causa principal do deslocamento é difícil e subjetivo, o que poderia complicar ainda mais o processo de reconhecimento de *status* de refugiado.

Embora a ideia de emendar a Convenção de 1951 para incluir refugiados climáticos tenha um apelo moral e humanitário, enfrenta desafios em termos de definição, aceitação política e aplicação. As alternativas, como novos acordos internacionais ou *frameworks* regionais específicos, podem ser uma abordagem mais eficaz e realista. Assim, enquanto não há nenhum refúgio para os refugiados climáticos no direito internacional (Owley, 2021), manejar a hermenêutica dos princípios se faz relevante no auxílio por subsídios protetivos à frágil categoria.

4. O PRINCÍPIO DAS RESPONSABILIDADES COMUNS, PORÉM DIFERENCIADAS (PRCPD)

A solidariedade intergeracional permeia toda a engrenagem da governança climática. O usufruto do planeta é um direito metaindividual, ou seja, deve atender às necessidades individuais e às coletivas. Brandão e Souza

(2010) afirmam que a geração presente usufrui do meio ambiente da forma e condições como deixado pela geração antecedente, e assim, deve permitir que as gerações vindouras usufruam dos recursos de forma que possibilite condições para uma vida digna.

Como desdobramento do princípio da solidariedade intergeracional, a solidariedade intrageracional ganha notoriedade. Isso porque as repercussões de injustiças climáticas ocorrem não apenas entre as diferentes gerações, mas também se insere como motor de desigualdades socioambientais em uma mesma geração, visto que no combate à mudança do clima deve-se considerar que certos países têm vulnerabilidades agravadas (Brandão e Souza, 2010).

Sob este panorama, ganha envergadura o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (PRCPD). A despeito da origem da terminologia ser sabida, algumas expressões que a complementam se alteram ao longo das negociações climáticas, a fim de conformar o conceito jurídico indeterminado (Machado, 2023), que compreende fatores de relativização ao instituto da responsabilidade.

Esse princípio começou a consolidar-se nas negociações multilaterais sobre mudanças climáticas, inauguradas oficialmente em 1992, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, com a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). A partir desse marco, institui-se a Conferência das Partes (COP), foro responsável por promover o contínuo aperfeiçoamento dos arranjos institucionais e administrativos voltados ao enfrentamento das mudanças do clima.

Desde o preâmbulo da UNFCCC, o princípio em questão encontra-se positivado, nos seguintes termos:

Reconhecendo que a natureza global da mudança do clima requer a maior cooperação possível de todos os países e sua participação em uma resposta internacional efetiva e apropriada, conforme suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades e condições sociais e econômicas (ONU, 1992).

Na ocasião da Convenção-Quadro, percebe-se então que a raiz da base principiológica complementava-se com a expressão respectivas capacidades e condições econômicas. Além disso, até então não havia o estabelecimento de obrigações concretas, que verdadeiramente repercutissem na redução da emissão de gases de efeito estufa na atmosfera.

Ante à necessidade de que as obrigações não fossem meramente genéricas e programáticas, a comunidade internacional propôs metas quantificáveis e palpáveis com o Protocolo de Quioto em 1997. A lógica de Quioto basicamente se fundamenta nas contribuições históricas de gases de efeito estufa (Artaxo, 2020). Economias que se industrializaram antes queimaram, igualmente antes, combustíveis fósseis que há centenas de anos se encontram na atmosfera e levam ao aumento da temperatura do planeta.

A partir de uma racionalidade bipolar (Abeyasinghe e Prolo, 2016), os signatários são desmembrados em países do Anexo I - desenvolvidos e cujas economias eram mais industrializadas - e países não pertencentes ao Anexo I - considerados em desenvolvimento. Os países do Anexo I tinham obrigações concretas, passíveis de serem cobradas, além do dever de auxiliar financeiramente na mitigação dos países em desenvolvimento (Artaxo, 2020). Os países não pertencentes ao Anexo I, ao seu turno, só poderiam ser cobrados caso obtivessem algum subsídio dos países Anexo I.

Eis que se subtrai o complemento das respectivas capacidades e condições sociais e econômicas e acrescentam-se prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicas, consoante previsto no art. 10 do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro: “Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais [...]” (ONU, 1998).

Um cenário distinto da lógica bipolar presumida para aquele contexto despontava. Fazia-se necessário, então, impor a execução de obrigações às economias que, embora não catalogadas no Anexo I, cresciam

consideravelmente e que, na mesma proporção, aumentavam seus níveis de emissões de CO₂ na atmosfera. Era o caso do Brasil, China e Índia (Abeyasinghe e Prolo, 2016).

O Acordo de Paris, em 2015, culminou a partir da premissa de que se fazia necessário um novo pacto global que levasse em conta as economias emergentes (Abeyasinghe e Prolo, 2016). O instrumento ressignifica princípios já consolidados no âmbito da governança ambiental. O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, igualmente tem sua acepção ampliada, “Este Acordo será implementado de modo a refletir equidade e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais” (ONU, 2015).

Inicialmente, o princípio mencionado tinha como foco a diferenciação das obrigações dos países desenvolvidos e dos em desenvolvimento. Pela lógica proposta no acordo das mudanças do clima desde o Protocolo de Quioto, o cenário geopolítico considerava que as responsabilidades históricas tiveram origem nos países desenvolvidos, e que, portanto, tais países teriam obrigações concretas e vinculantes de redução de emissões. Contudo, enquanto países considerados então como emergentes ampliavam suas economias e contribuía com emissões vis-à-vis aos países desenvolvidos, a cena geopolítica foi se transformando (Abeyasinghe e Prolo, 2016).

A partir de então, o PRCPD, ao considerar apenas o fator das responsabilidades históricas, tornou-se, em alguma medida, contraditório. Desse modo, fez-se necessária a inclusão da expressão à luz das diferentes circunstâncias nacionais à redação do princípio, concretizado no texto do Acordo de Paris. Assim, países emergentes, que estão hoje entre os maiores emissores de gases do efeito estufa (GEE), também têm obrigações a cumprir em termos de redução de emissões. (Balduino, 2020)

Dessa forma, às responsabilidades históricas, elemento mais enrijecido, são conjugadas as diferentes circunstâncias nacionais, fator que lhe concerne mais flexibilidade, já que os fatos, as circunstâncias e o grau de desenvolvimento dos países podem se alterar. Assim, o PRCPD tem dimensão valorativa, concebido como uma construção social e semântica que pode variar à medida que se alteram os atores que a interpretam e os distintos contextos nacionais (Godward, 2019).

Não há que se negar que o múnus de cuidar dos recursos naturais e evitar o colapso planetário é universal. Sendo, portanto, responsabilidade e dever comum de toda a humanidade, como corolário da solidariedade. No entanto, ao abrigo do postulado aristotélico, pelo qual se deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades, o mandamento é relativizado.

Ao longo da governança internacional do clima, podem-se perceber algumas variações de termos que complementam o PRCPD, o que corrobora com o ideário de um conceito jurídico indeterminado. Na verdade, a base é produto da evolução da política internacional climática, da interação entre os estados e igualmente das singularidades do contexto doméstico.

Embora as diferenças na redação sejam claras, evidenciam mais as dificuldades de delimitação do próprio princípio e a dificuldade em estabelecer as medidas e a base para as quais os países se fundam para obter um tratamento diferenciado, que uma alteração no sentido expreso. Em outras palavras, a mudança estaria mais na discussão das diferenças como uma tendência de diminuir as responsabilidades diferenciadas, que atende o sentido de urgência trazido pelo Acordo de Paris, e menos na extensão dos termos utilizados (Machado, 2023, p. 61).

Consoante à passagem citada, para além das variações na grafia, as expressões que complementam o princípio denotam a abertura para juízos de razoabilidade e proporcionalidade que, em grande medida, se fundamentam na conjuntura doméstica e suas respectivas capacidades e condições. Dessa forma, enquanto a noção de responsabilidade comum assume um caráter objetivo e universal - prescindindo da análise das externalidades produzidas, sejam elas positivas ou negativas -, a própria formulação do princípio, marcada pela conjunção adversativa 'porém diferenciadas', introduz um elemento de flexibilização, que relativiza a objetividade ao considerar as distintas capacidades e circunstâncias dos Estados. (Silva, 2015)

É diante de tal dinamismo, associado à relativização fruto da intervenção do Acordo de Paris, pela qual as diferentes circunstâncias nacionais ganham evidência, que o PRCPD, consegue ser operacionalizado para subsidiar a lacuna no regime jurídico internacional que tutela a questão dos refugiados.

Por mais que o Estatuto dos Refugiados e o Protocolo Adicional não considerem os ditos refugiados do clima, o PRCPD oferece um fundamento sólido para uma abordagem mais equitativa na proteção dos refugiados climáticos. Ao reconhecer as diferenças nas contribuições para a crise climática e nas capacidades de resposta, o princípio pode auxiliar a moldar políticas que não apenas enfrentam a realidade do deslocamento climático, mas também distribuem as responsabilidades de maneira justa, com uma proteção mais eficaz e ética para os mais vulneráveis e menos resilientes.

Alguns países poderiam ser incentivados a arcar com uma parte significativa dos custos de reassentamento e adaptação. Essa responsabilidade diferenciada é semelhante a um princípio de justiça compensatória, pelo qual aqueles que causaram mais danos têm a obrigação moral e efetiva de ajudar a remediar as consequências.

Com base nas responsabilidades comuns, porém diferenciadas, os países que mais contribuíram com as mudanças climáticas poderiam adotar políticas migratórias em prol dos países mais afetados. Isso inclui a criação de vias legais, como o estabelecimento de novas categorias de visto ou programas de proteção temporária para pessoas deslocadas por desastres socioambientais.

Ademais, o preceito também tem potencial para ser integrado a novos acordos globais sobre refugiados climáticos, em que as obrigações dos países seriam ajustadas de acordo com suas responsabilidades históricas e capacidades atuais. Isso ajudaria a garantir que a carga de lidar com os refugiados climáticos seja distribuída de maneira mais equitativa e justa no cenário internacional, além de reconhecer e proteger direitos humanos.

Os princípios jurídicos desempenham um papel fundamental no sistema de direito, funcionam como os alicerces sobre os quais as normas e leis são construídas e aplicadas. Eles representam ideias fundamentais que orientam a interpretação, a aplicação e a criação das normas jurídicas, garantindo a justiça no sistema legal. Considerando a dimensão ontológica que reputa os princípios como fontes do direito, o PRCPD pode subsidiar a proteção dos refugiados climáticos, a partir de uma base moral e jurídica para ações diferenciadas que reflitam as responsabilidades variadas dos países em relação às mudanças climáticas e às suas consequências humanitárias.

5. ACORDO DE TUVALU

Por mais que as discussões sobre as nuances do conceito de refugiados climáticos sejam relevantes para a devida inserção dessa categoria no âmbito da proteção dos direitos humanos, conferida pelo regime internacional do refúgio, observa-se que os debates na governança global se prolongam há anos sem que se alcance uma solução efetiva. Com isso, os efeitos adversos das mudanças climáticas se intensificam e se aceleram, ao passo que soluções casuísticas se tornam a alternativa predominante, em detrimento de respostas institucionais abrangentes e estruturadas.

É nesse cenário que se insere a situação inédita do microestado insular de Tuvalu. Localizado ao sul do Oceano Pacífico, com uma população de 11.312 habitantes e área de 26 km² (Banco Mundial, 2021), o país configura-se como um dos mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, diante da ameaça concreta de submersão de seu território. Segundo estimativas, até 2050, cerca de 50% da capital, Funafuti - onde reside mais da metade da população -, estará submersa em razão da elevação do nível do mar (Stolzoff, 2024).

Tuvalu representa, nesse contexto, um paradigma do que outras regiões costeiras do mundo provavelmente enfrentarão (IPCC, 2019). A complexidade do problema, todavia, transcende os limites jurídico-políticos e territoriais do país. A crise climática em Tuvalu alcança diretamente os países vizinhos, que deverão absorver eventuais fluxos migratórios, mas também incide, ainda que de modo indireto, sobre toda a comunidade internacional, tanto pela natureza transnacional da mudança climática - cuja mitigação e adaptação dependem

do esforço coletivo -, quanto pela previsão de que outros Estados costeiros igualmente se tornarão vulneráveis, o que pode acarretar instabilidade regional e potenciais conflitos (Alam, 2017).

Frente a tal cenário de ocorrência climática, Tuvalu e Austrália, em novembro de 2023, assinaram um tratado inédito acerca de clima e migração. O direito internacional reconhece a soberania dos Estados, da mesma forma que reconhece as ações que visam à cooperação internacional nas situações que ultrapassam fronteiras, como é o caso das mudanças climáticas. Além disso, o Acordo de Paris à Convenção-Quadro prevê a necessidade de os Estados apoiarem ações de mitigação e adaptação às nações mais vulneráveis. E o Tratado Falepili, como o acordo foi chamado, de fato, é uma manifestação prática dessas obrigações, de modo que a Austrália, na condição de um país mais desenvolvido, assume papel de apoio a Tuvalu, uma nação em risco.

O Tratado de Falepili compreende compromissos financeiros e técnicos a Tuvalu. Assim, a Austrália comprometeu-se a fornecer suporte em áreas como adaptação climática, infraestrutura resiliente e migração assistida. O acordo bilateral igualmente prevê a cooperação em fóruns internacionais, onde ambos os países buscarão promover políticas climáticas mais ambiciosas e defender os interesses e necessidades das pequenas nações insulares, já que estas são as mais vulneráveis, a despeito de sua contribuição modesta para o problema.

O instrumento bilateral em questão é um importante exemplo da convergência entre direito internacional e direito das mudanças climáticas. Ademais, corrobora com a hermenêutica do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, uma vez que a Austrália assume o compromisso de fornecer assistência a Tuvalu no enfrentamento da crise do clima. Notadamente, quanto à migração assistida, a Austrália compromete-se a receber até 280 tuvaluanos por ano na condição de residentes permanentes (Stolzoff, 2024).

O Acordo de Tuvalu é uma solução pontual para uma problemática que, de certa forma, é mais abrangente, já que outras nações insulares são vulneráveis. Todavia, o instrumento é a materialização do PRCPD, ao passo que também se evidencia como um subsídio no sentido de contribuir para solucionar a falta de reconhecimento legal da categoria de refugiados climáticos.

Em que pesem os benefícios esperados, o Acordo enfrenta desafios significativos. Para além da consumação da negociação bilateral em si, a implementação das obrigações estabelecidas depende da continuidade do comprometimento australiano na cena por vezes efêmera de mudanças políticas e econômicas globais. Ademais, a migração assistida poderá suscitar questões complexas acerca da preservação da identidade cultural tuvaluana.

O PRCPD, assim como quaisquer outros princípios, estabelece diretrizes gerais sob as quais o ordenamento jurídico, políticas públicas e a própria governança internacional climática devem estar em consonância. Indicam padrões de conduta a serem seguidos pelas instituições e determinam o estado de coisas cuja realização paulatina de atos alcança os fins almejados. O Acordo de Tuvalu, portanto, reflete este ideário e ampara os refugiados do clima.

Nesse contexto, a doutrina de John Rawls oferece fundamentos teóricos consistentes que corroboram à formulação e aplicação PRCPD, tanto a partir de sua obra *Uma Teoria da Justiça* de 1971, quanto de *O Direito dos Povos* de 1999.

Em *Uma Teoria da Justiça*, Rawls (2016) parte da construção de uma teoria normativa baseada na ideia de justiça como equidade. Dentre os princípios de justiça formulados por Rawls, destaca-se, para fins da presente análise, o princípio da diferença. De acordo com esse princípio, desigualdades sociais e econômicas somente são moralmente aceitáveis se produzirem benefícios compensatórios para os menos favorecidos.

Transpondo tal lógica ao plano internacional e ambiental, compreende-se que a distribuição das responsabilidades na governança climática deve considerar as desigualdades estruturais entre os países, notadamente em termos de sua contribuição histórica para as mudanças climáticas e sua capacidade atual de mitigação e adaptação. Assim, o princípio da diferença fornece um marco normativo para justificar a atribuição de maiores encargos aos países desenvolvidos, cuja ação deve promover a superação das vulnerabilidades enfrentadas por países em desenvolvimento ou em situação de risco existencial, como Tuvalu.

Essa perspectiva é complementada e ampliada em *O Direito dos Povos*, obra na qual Rawls (2019) adapta sua teoria de justiça para o âmbito internacional, propondo um modelo de sociedade global baseado na cooperação entre povos razoáveis. Nesse modelo, os povos bem ordenados - ou seja, aqueles que dispõem de instituições políticas justas e estáveis - têm o dever moral de cooperar com povos em condições desfavoráveis, especialmente quando tais dificuldades decorrem de contingências naturais, históricas ou geográficas e não de escolhas deliberadas ou falhas institucionais. A assistência internacional, nesse sentido, não se dá por caridade, mas por justiça, com vistas a assegurar a estabilidade da ordem internacional e a autodeterminação dos povos vulneráveis.

Portanto, tanto *Uma Teoria da Justiça* quanto *O Direito dos Povos* legitimam uma diferenciação normativa na distribuição de responsabilidades globais, fundada na equidade e na solidariedade. O Tratado de Falepili, celebrado entre Austrália e Tuvalu, traduz esse imperativo em uma manifestação concreta do PRCPD, na medida em que estabelece obrigações específicas para a Austrália, como suporte técnico, financeiro e migratório, reconhecendo a vulnerabilidade existencial de Tuvalu diante da emergência climática. Ao acolher até 280 tuvaluanos por ano na condição de residentes permanentes, a Austrália não apenas cumpre seu papel de Estado com maior capacidade institucional, mas também incorpora, na prática, os fundamentos da justiça distributiva e da responsabilidade moral delineados por Rawls.

Dessa forma, a teoria rawlsiana se mostra compatível com a estrutura normativa do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, ao estabelecer que a justiça global exige mais do que igualdade formal entre os Estados: ela requer uma diferenciação justa e racional das obrigações, orientada à proteção dos mais vulneráveis e à promoção de um sistema internacional estável e justo. O Acordo de Tuvalu, portanto, não é apenas um avanço na governança climática, mas uma realização prática dos ideais rawlsianos de justiça global, equidade e dever de assistência.

6. CONCLUSÕES

No contexto da ciência climática, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) tem reiteradamente afirmado que o aquecimento global decorre, predominantemente, da intensificação das atividades antrópicas. Tal constatação evidencia que limites ecológicos críticos estão sendo ultrapassados, sendo que determinadas alterações climáticas já se tornaram irreversíveis. Em face dessa conjuntura alarmante, observa-se uma transição semântica de “mudanças climáticas” para “crise climática”, com o intuito de reforçar a urgência da resposta global. Dentre os impactos mais agudos, destaca-se a ameaça existencial enfrentada por Estados insulares e regiões costeiras, como Tuvalu, diante da elevação do nível do mar.

Apesar da crescente mobilidade humana causada por eventos climáticos extremos, a categoria de refugiados climáticos ainda carece de reconhecimento jurídico formal no âmbito do regime internacional do refúgio, cujo escopo permanece limitado a perseguições por motivos religiosos, políticos, raciais, entre outros. Essa lacuna normativa impõe desafios ético-jurídicos significativos à proteção de populações deslocadas por razões ambientais.

Sob este prisma, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, é preceito de grande importância quando se trata da dinâmica de constituição e exercício do regime internacional das mudanças do clima. Para além de orientar as relações internacionais na governança climática, o postulado tem o condão de amparar a categoria de refugiados do clima ante a situação de fragilidade em que se encontram. Assim, ao estabelecer que todos os Estados compartilham responsabilidades frente à degradação ambiental global, ainda que em graus distintos, o princípio reconhece tanto a historicidade da contribuição dos países desenvolvidos para a crise climática quanto a diversidade de capacidades de resposta entre as nações.

A aplicação desse princípio à temática dos refugiados climáticos permite ampliar a interpretação da responsabilidade internacional, incorporando elementos de equidade, solidariedade e justiça global. Enquanto abordagens alternativas não são constituídas para fazer frente à insuficiência do enquadramento normativo

internacional, o PRCPD, oferece um potencial caminho para subsidiar a tutela jurídica aos refugiados do clima.

Ademais, as diferentes circunstâncias nacionais, expressão juntada ao axioma em questão, como consequência de Paris 2015, corrobora para a orientação nesse sentido. Assim, não apenas as nações mais desenvolvidas têm maiores responsabilidades em virtude de seu histórico de contribuições para as mudanças planetárias, mas, quaisquer nações que tenham condições, devem firmar compromissos de solidariedade, o que, em maior medida, satisfaz o primado maior de direitos humanos: a dignidade humana.

O Acordo de Tuvalu, por seu turno, é um exemplo concreto do manejo do PRCPD, nas ações de adaptação às mudanças climáticas em populações de diminutas condições de resiliência. Nesse passo, igualmente, tem a capacidade de inspirar a criação de instrumentos jurídicos que efetivamente salvaguardem os refugiados do clima.

Tal perspectiva encontra respaldo na teoria da justiça de John Rawls, especialmente em dois de seus pilares: o princípio da diferença, formulado em *Uma Teoria da Justiça* (1971), e o dever de assistência entre povos, desenvolvido em *O Direito dos Povos* (1999). O princípio da diferença justifica desigualdades apenas quando estas beneficiam os menos favorecidos. Transposto para a arena internacional, implica na obrigação moral de os países mais ricos assumirem encargos proporcionais à sua contribuição histórica para as mudanças climáticas. Já a concepção rawlsiana de cooperação entre povos razoáveis impõe o dever de auxiliar comunidades vulneráveis cujas dificuldades decorrem de contingências naturais e não de falhas institucionais.

À luz da diretiva hermenêutica rawlsiana, o Acordo de Tuvalu, firmado com a Austrália em 2023, apresenta-se como um precedente paradigmático. Trata-se de uma iniciativa bilateral que incorpora o PRCPD de maneira concreta, ao prever não apenas apoio financeiro e técnico, mas também a migração assistida de cidadãos tuvaluanos, assegurando-lhes residência permanente. O tratado, portanto, representa uma realização prática da justiça distributiva e da responsabilidade moral delineadas por Rawls, além de sinalizar possibilidades normativas para casos semelhantes.

Com efeito, a segurança jurídica se consolida de forma mais robusta quando amparada por uma base normativa vinculante. Embora o PRCPD possa ser invocado como instrumento interpretativo para suprir a lacuna normativa existente em relação aos refugiados do clima, é preciso reconhecer que a aplicação de princípios, por sua natureza aberta, está frequentemente sujeita a interpretações contingentes e, por vezes, orientadas por interesses particulares. Nesse contexto, torna-se inadiável a construção de um marco jurídico internacional específico e vinculante que reconheça e proteja a categoria dos refugiados climáticos.

REFERÊNCIAS

- Abeysinghe, A., e Prolo, C. (2016). *Entry into force of the Paris Agreement The legal process*. International Institute for Environment and Development. <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/10153IIED.pdf>.
- ACNUR Brasil. (2024). *Mitos e fatos sobre mudanças climáticas e deslocamentos humanos*. ACNUR <https://www.acnur.org/portugues/2024/05/10/mitos-e-fatos-sobre-mudancas-climaticas-e-deslocamento-humano/>.
- ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. (1951). *Convenção relativa ao estatuto dos refugiados*. <https://www.acnur.org/portugues/instrumentos-internacionais/convencao-de-1951/>
- Alam, M. (2017). “Dancing with apocalypse”: The impacts of climate change on livelihood of Tuvalu - Polynesia. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 6(1), 97-110. <https://doi.org/10.3895/rbpd.v6n1.5172>
- Angelo, C. e Marengo, J.A. (2021). *IPCC AR6, WG1: Resumo Comentado*. Observatório do Clima. https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/08/OC-IPCC-AR6-FACTSHEET_FINAL.pdf.
- Artaxo, P. (2020). As três emergências que a nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. *Estudos Avançados*, 34(100), p. 53-66. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.34100.005>
- Artaxo, P. e Rodrigues, D. (2019). As Bases Científicas das Mudanças Climáticas. In *Litigância Climática: Novas Fronteiras Para O Direito Ambiental No Brasil*. Editora Revista dos Tribunais. Recuperado de <http://publica-sbi.if.usp.br/PDFs/LitiganciaClimatica.pdf>
- Bade, K.J. (2003). *Migration in European history*. Blackwell Publishing.
- Balduino, M.C.J.M. (2020). O Acordo de Paris e a mudança paradigmática de aplicação do princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, 13(1), 172-188. 10.21680/1982-310X.2020v13n1ID21571
- Beck, U. (2017). *A metamorfose do mundo: como as alterações climáticas estão a transformar a sociedade*. Edições 70.
- Brandão, L.C.K. e Souza, C.A. (2010). O princípio da equidade intergeracional. *Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas*, (2), 163-175.
- Cartaxo, M.de S.F.C. (2020). *Refugiados Climáticos: a urgência de um reconhecimento legal* [Dissertação Mestrado em Direito - Faculdade de Direito]. Universidade Católica Portuguesa.
- Claro, C.de A.B. (2020). A proteção jurídica dos “refugiados ambientais” nas três vertentes da proteção internacional da pessoa humana. *REMHU*, 28(58), 221-241 <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005813>
- Dias, R. (2024). *Crise climática e deslocamentos humanos: uma nova urgência global*. Instituto Humanitas Unisinos. <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/640283- crise-climatica-e-deslocamentos-humanos-uma-nova-urgencia-global>.
- Geggel, L. (26 de fevereiro de 2019). *Mount Vesuvius didn't kill everyone in Pompeii. where did the survivors go?* *Live Science*. <https://www.livescience.com/64854-where-pompeii-refugees-fled.html>.
- Godward, G. A. (2019). O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e a trajetória de posicionamento brasileiro no regime internacional de mudanças climáticas [Trabalho de conclusão de curso de graduação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. Lume Repositório Digital. <http://hdl.handle.net/10183/224747>

- IPCC. (2019). *Sea level rise and implications for low-lying islands, coasts and communities*. IPCC. <https://www.ipcc.ch/srocc/>.
- IPCC, (2021). *The physical science basis. contribution of Working Group I to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>
- Junger da Silva, G., Cavalcanti, L., Lemos Silva, S., Tonhati, T., Lima-Costa, L.F. (2023). *Refúgio em números*. Observatório das Migrações Internacionais - Ministério da Justiça e Segurança Pública - Departamento das Migrações OBMigra.
- Machado, J.C.F. (2023). Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: entre as responsabilidades comuns, diferenciadas e adaptativas às mudanças climáticas. *Arquivo Jurídico*, 11(1), 57-76.
- Owley, J. (2021). *Climate-induced human displacement and conservation lands*. Houston Law Review, (58), 665-720.
- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente PNUMA. (1985). *Environmental refugees*. <https://digitallibrary.un.org/record/121267>
- Rawls, J. (2016). Uma teoria da Justiça. Martins Fontes.
- Rawls, J. (2019). *O Direito dos Povos*. Martins Fontes.
- Ribeiro, A. (16 de março de 2023) *Quem são os refugiados ambientais?* Portal Politize. <https://www.politize.com.br/refugiados-ambientais/>
- Sarlet, I. W., Fensterseifer, T. (18 maio 2020). *O Direito Ambiental no limiar de um novo paradigma jurídico ecocêntrico no Antropoceno*. Grupo Gen. <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/ambiental/antropoceno-paradigma-ecocentrico/>
- Saadeh, C. e Eguchi, M.M. (1967). *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados - Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados*. PGE SP. <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm>
- Silva, B.T.P. e Soares, M.L.Q. (2022). A Tutela Jurídica dos Refugiados do Clima: Uma análise dos aspectos normativos para a construção conceitual da categoria. *Extraprensa*, 15(2), 78-79. <https://doi.org/10.11606/extraprensa2022.197972>
- Silva, L.N. (2015). *A proteção do meio ambiente sob a égide do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas* [Dissertação Mestrado em Direito]. Pontifícia Universidade Católica de Goiás.
- Stolzoff, S. (22 de agosto de 2024). *Qual país insular do Pacífico está desaparecendo? E o que pode acontecer em seguida?* National Geographic. <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2024/08/qual-pais-insular-do-pacifico-esta-desaparecendo-e-o-que-pode-acontecer-em-seguida#:~:text=Tuvalu%20é%20uma%20nação%20insular,aos%20efeitos%20das%20mudanças%20climáticas.>
- United Nations ONU. (1998). *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>
- United Nations ONU. (1992). *United Nations Framework Convention on Climate Change*. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>
- United Nations ONU. (2015). *Paris Agreement*. https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
- United Nations Environment Programme. (2023). *Emissions gap report 2023: Broken record – temperatures hit new highs, yet world fails to cut emissions (again)*. UNEP. <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2023>.

- Ida, T. (2021). *Climate refugees - the world's forgotten victims*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2021/06/climate-refugees-the-world-s-forgotten-victims>.
- World Bank. (2021). *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/2c9150df-52c3-58ed-9075-d78ea56c3267>.

Notas

- [1] Princípio da não repulsão, previsto no art. 33 da Convenção de 1951, consagra a premissa na qual proíbe-se fazer regressar ao seu Estado de origem, ou para fronteiras de territórios em que sua vida ou sua liberdade seja ameaçada em virtude de raça, religião, nacionalidade, segmento social ou opinião política, o requerente de asilo ou refúgio.

Información adicional

Cómo citar / citation: Rodrigues, M.R. e Hirata, N. (2025). O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, como amparo aos refugiados do clima: o caso Tuvalu. *Estudios de la Paz y el Conflicto, Revista Latinoamericana, Volumen 6*, Número 12, 58-76. <https://doi.org/10.5377/rlpc.v6i12.20514>

Nota de artículo: Este artigo foi inicialmente apresentado no VI Encontro Brasileiro de Estudos para a Paz (VI EBEP), realizado na Universidade de São Paulo, em set/2024.

Información adicional

redalyc-journal-id: 7621



Disponible en:

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=762181851004>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Maria Rita Rodrigues, Newton Hirata

**O princípio das responsabilidades comuns, porém
diferenciadas, como amparo aos refugiados do clima: o
caso Tuvalu**

**The principle of common but differentiated
responsibilities as a basis for protecting climate refugees:
the case of Tuvalu**

**El principio de responsabilidades comunes pero
diferenciadas como amparo a los refugiados climáticos:
el caso Tuvalu**

Revista Latinoamericana Estudios de la Paz y el Conflicto
vol. 6, núm. 12, p. 58 - 76, 2025

Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras
revistapaz@unah.edu.hn

ISSN-E: 2707-8922

ISSN-L: 2707-8914

DOI: <https://doi.org/10.5377/rlpc.v6i12.20514>